

Aspen Collective Mind

La valorizzazione dell'esperienza internazionale del personale pubblico

Le proposte di Aspen Institute Italia

Coordinamento scientifico:

Massimo Massella Ducci Teri

Redazione scientifica:

Alberto Cagnazzo

Valeria Cipollone

Giorgio Mocavini

Coordinamento organizzativo:

Francesco Leopardi Dittaiuti

Piazza Navona, 114
00186 - Roma
Tel: +39 06 45.46.891
info@aspeninstitute.it

Via Vincenzo Monti, 12
20123 - Milano
Tel: +39 02 99.96.131
info@aspeninstitute.it

www.aspeninstitute.it

12 gennaio 2022

*Il presente documento si intende prodotto a uso esclusivo dei lettori e ne è vietata la riproduzione.
I lettori sono tenuti a rispettare il diritto di copyright.*

INDICE

PRESENTAZIONE	1
<i>EXECUTIVE SUMMARY</i>	2
INTRODUZIONE	4
1. LA SELEZIONE DEGLI ESPERTI NAZIONALI DISTACCATI	6
1.1. LA SELEZIONE DEGLI ESPERTI IN ITALIA: IL COORDINAMENTO TRA IL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E IL DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE EUROPEE	6
1.2. LA SELEZIONE DEGLI ESPERTI IN FRANCIA: IL RUOLO CENTRALE DEL SEGRETARIATO GENERALE DEGLI AFFARI EUROPEI	8
1.3. LA SELEZIONE DEGLI ESPERTI IN SPAGNA: LE FUNZIONI DEL SEGRETARIATO DI STATO PER L'UNIONE EUROPEA	8
1.4. LE PROPOSTE DI RIFORMA. IL RUOLO PROATTIVO DELLE AMMINISTRAZIONI PER I BANDI END E LA MISSIONE DELLA SCUOLA NAZIONALE DELL'AMMINISTRAZIONE	9
2. IL REGIME GIURIDICO DEL DISTACCO	13
2.1. LA DISCIPLINA ITALIANA: I DEBOLI CONTATTI TRA GLI END E LE AMMINISTRAZIONI NAZIONALI	13
2.2. LA DISCIPLINA FRANCESE: IL PERCORSO ALL'ESTERO COME OPPORTUNITÀ DI CRESCITA PROFESSIONALE	15
2.3. LA DISCIPLINA SPAGNOLA: LA COMMISSIONE DI SERVIZIO E I RAPPORTI REGOLARI CON L'AMMINISTRAZIONE	15
2.4. LE PROPOSTE DI RIFORMA. POTENZIARE IL RUOLO DEGLI END NELLA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE	16
3. LA VALORIZZAZIONE AL RIENTRO	17
3.1. IL RIENTRO IN ITALIA: L'ESPERIENZA END COME TITOLO DI VALUTAZIONE EVENTUALE	17
3.2. IL RIENTRO IN FRANCIA: LA DISCREZIONALITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE D'ORIGINE NELLA VALORIZZAZIONE DEGLI END	18
3.3. IL RIENTRO IN SPAGNA: I MECCANISMI INFORMALI DI VALORIZZAZIONE DEGLI END	19
3.4. LE PROPOSTE DI RIFORMA. LE PROGRESSIONI ORIZZONTALI E VERTICALI PER CHI RIENTRA DALL'ESTERO	19
CONCLUSIONI	21
RIFERIMENTI NORMATIVI E BIBLIOGRAFICI	22
AUTORI	24

ASPEN COLLECTIVE MIND

La valorizzazione dell'esperienza internazionale del personale pubblico

PRESENTAZIONE

Nell'ambito del programma *Aspen Collective Mind* "Il futuro dell'Italia dopo la pandemia", curato da Alberto Quadrio Curzio¹, è emersa l'esigenza di valorizzare l'esperienza dei dirigenti e dei funzionari italiani distaccati temporaneamente presso le istituzioni europee e sovranazionali. Ciò al fine di migliorare la corretta ed efficace rappresentazione degli interessi nazionali in tali sedi e di sviluppare una prospettiva sovranazionale nell'agire della nostra pubblica Amministrazione.

Sotto quest'ultimo profilo, il presente Documento intende proseguire quegli approfondimenti sul settore pubblico, cui Aspen si è sempre dedicato, e affrontati anche nelle recenti ricerche coordinate da Sabino Cassese².

Il Documento³, che ha intenti propositivi, ha preso le mosse dalla normativa vigente, valutandola alla luce delle esperienze di Paesi a noi vicini e approfondendone i profili applicativi attraverso colloqui con alcuni esponenti delle Amministrazioni maggiormente coinvolte.

Ne è derivato un quadro in chiaroscuro dal quale emergono notevoli potenzialità di miglioramento. In alcuni casi si sono prospettate possibili soluzioni, in altri si sono offerti alcuni spunti di riflessione che, come è nelle tradizioni di Aspen, sono aperti a futuri approfondimenti anche nel corso del confronto interno.

¹ Nella primavera del 2020, caratterizzata dalla crisi pandemica, sono state raccolte numerose proposte di rilancio dell'Italia di Aspen Institute Italia, organizzate nel Documento organico da un Gruppo di esperti coordinato da Alberto Quadrio Curzio "Aspen Collective Mind. Il futuro dell'Italia dopo la pandemia. Le proposte di Aspen Institute Italia": <https://www.aspeninstitute.it/aspen-collective-mind>

² Il presente Documento si inquadra nel più ampio impegno di Aspen Institute Italia a promuovere ricerche e dibattiti per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle pubbliche amministrazioni italiane. A tale riguardo, si segnalano le seguenti ricerche, realizzate con il coordinamento scientifico di Sabino Cassese e la redazione scientifica di Giorgio Mocavini:

- Aspen Institute Italia, "I maggiori vincoli amministrativi alle attività d'impresa: dai casi specifici alle soluzioni", collana Aspen Italia Views, ed. Treccani, Roma, febbraio 2016
<https://www.aspeninstitute.it/attivita/E-book/I-maggiori-vincoli-amministrativi-alle-attivita-dimpresa>
- Aspen Institute Italia, "Le riforme della pubblica amministrazione nella XVII Legislatura. I motivi ispiratori, i risultati conseguiti, gli obiettivi da raggiungere", Roma, 26 settembre 2018
<https://www.aspeninstitute.it/attivita/la-riforma-della-pubblica-amministrazione-i-motivi-ispiratori-i-risultati-conseguiti-gli-o-0>

³ Le opinioni espresse nel presente Documento sono di esclusiva responsabilità degli Autori e non sono riferibili alle rispettive Istituzioni di appartenenza.

La valorizzazione dell'esperienza
internazionale del personale pubblico

EXECUTIVE SUMMARY

La presente ricerca esamina i profili di valorizzazione dell'esperienza internazionale del personale pubblico. L'analisi prende avvio dalla constatazione generale che l'Italia potrebbe avere una migliore collocazione strategica su molti *dossier* europei colmando eventuali *gap* di rappresentanza istituzionale. In questa prospettiva, si esamina il ruolo degli Esperti Nazionali Distaccati (END). Nonostante la figura dell'END sia spesso considerata marginale all'interno del complesso rapporto tra l'Unione e l'amministrazione nazionale, lo svolgimento di un periodo all'estero da parte di dirigenti e funzionari pubblici italiani, se ben definito a livello normativo, può avere una funzione strategica nel processo di integrazione europea, oltre che nella fase ascendente di elaborazione delle politiche europee. A ciò si aggiunga, inoltre, che la posizione degli esperti si rivelerà sempre più decisiva alla luce del necessario coordinamento tra le istituzioni europee e le amministrazioni nazionali nell'ambito dei progetti connessi al programma *Next Generation EU*.

Il lavoro di ricerca, condotto anche in chiave comparata specialmente con le esperienze di Francia e Spagna, si articola in tre capitoli. Il primo capitolo è dedicato all'esame delle modalità di selezione degli esperti nazionali distaccati; il secondo capitolo esamina il regime giuridico del distacco; il terzo capitolo ha per oggetto la disamina delle modalità con cui avviene il rientro degli esperti; le conclusioni sintetizzano i risultati dello studio.

Per quanto riguarda il processo di selezione, si propone di rafforzare la fase di pianificazione delle amministrazioni relativa ai distacchi, al fine di individuare proattivamente posizioni strategiche in cui inviare END, anche grazie a un migliore dialogo con le istituzioni europee. Occorre inoltre intensificare la preparazione degli END precedente il distacco, sul modello dei corsi di *pre-posting* già offerti dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA) per il personale diplomatico e consolare. Questo, a sua volta, consente di accrescere il ruolo della Scuola nel processo di formazione del personale END. Si promuove poi un'implementazione sostanziale del numero di allievi dirigenti della pubblica amministrazione, che, una volta superata la selezione del corso-concorso SNA, svolgano il periodo di formazione specialistica all'estero, già prevista dalla normativa ma ad oggi ancora poco applicata dalle amministrazioni per via delle esigenze di personale e di budget.

Per quanto concerne il regime giuridico del distacco, si propone che gli esperti svolgano un maggiore ruolo di raccordo tra le amministrazioni, le imprese italiane e le amministrazioni europee. A questo scopo, occorre in primo luogo rafforzare il contatto tra

l'amministrazione di provenienza e gli END. È anche utile un momento di confronto istituzionale tra gli END, anche all'interno del CLENAD, le amministrazioni nazionali e le imprese italiane. È necessario prevedere meccanismi di interlocuzione continua e di coordinamento con il DPE e con la Rappresentanza permanente italiana presso l'UE. Tale coordinamento potrebbe essere assicurato valorizzando il ruolo del Dipartimento delle politiche europee e del Ministero degli affari esteri come già previsto dagli artt. 4 e 7, d.p.c.m. n. 184/2014. Anziché limitare il coordinamento alle sole relazioni finali degli END, si potrebbe prevedere che il Ministero e la Presidenza insieme svolgano a cadenza periodica, o quando ve ne sia necessità, delle riunioni tematiche con gli END e le amministrazioni di appartenenza, nel rispetto del diritto dell'Unione europea. Si tratta, in pratica, di valorizzare ancora di più l'art. 3, d.p.c.m. n. 184/2014.

Per quanto attiene alle modalità con cui avviene il rientro degli esperti al termine del periodo di distacco, si propone di attribuire al periodo END il carattere di effettivo *fast track* verso progressioni di carriera orizzontali e verticali. Le proposte in alcuni casi partono dalle buone pratiche già implementate da alcune amministrazioni.

In questo processo, la pubblica amministrazione potrebbe attingere da altre professionalità in servizio presso istituzioni dell'Unione o internazionali. Tali figure ricoprirebbero un ruolo chiave nell'ottica di una più efficace internazionalizzazione della PA, che sempre più spesso si trova ad agire in contesti internazionali e altamente qualificati.

La valorizzazione dell'esperienza internazionale del personale pubblico

INTRODUZIONE

Nello spirito di servizio che lo caratterizza, Aspen Institute Italia promuove la presente proposta per sollecitare un dibattito e le soluzioni per la valorizzazione dell'esperienza internazionale del personale pubblico, con particolare riferimento al profilo europeo.

L'Italia, nel suo prestigioso ruolo di paese fondatore e di terza economia dell'Unione, deve puntare ad avere una migliore collocazione strategica su molte tematiche europee e, comunque, sovranazionali, colmando ogni residuo deficit di rappresentanza istituzionale che la separa da altri paesi paragonabili per rilievo politico ed economico-finanziario. In questa prospettiva, assume un ruolo primario interrogarsi sulla disciplina degli esperti nazionali distaccati (END) che dalle amministrazioni italiane possono essere assegnati a sedi unionali a seguito di apposite procedure di selezione. È noto che a livello europeo, accanto ed oltre la regolamentazione, sia di primo che di secondo livello, si vanno delineando nuovi impegni connessi alla definizione, alla gestione ed al controllo di programmi e progetti comuni, spesso affidati alle diverse agenzie europee.

Nonostante la figura dell'END sia spesso considerata come marginale all'interno del complesso rapporto tra l'Unione e l'amministrazione nazionale, lo svolgimento di un periodo all'estero da parte di esperti selezionati, in ruolo presso istituzioni nazionali, se ben disegnato e implementato nei tratti normativi e nei procedimenti amministrativi, può avere una funzione strategica nel processo di integrazione europea e all'interno del processo legislativo.

A seguito delle ampie competenze attribuite dai Trattati all'Unione, sono molteplici le tematiche con un impatto pervasivo sul tessuto economico, finanziario e istituzionale dei paesi membri e, al crescere della complessità delle questioni, la formazione e le sensibilità degli esperti incaricati del *drafting* normativo e regolamentare non possono essere sottovalutati, né può trascurarsi la partecipazione attiva ai progetti comuni a più paesi partner. In quest'ottica, rilevano il processo di selezione degli esperti, la destinazione e il *timing* con cui vengono inviati dall'amministrazione nazionale presso le sedi UE, nonché la loro formazione.

È altresì fondamentale, per l'efficacia dell'azione degli END, il sostegno loro assicurato durante il periodo di distacco: le condizioni in cui l'esperto lavora, la frequenza dei contatti con l'istituzione originaria e la capillarità della rete nazionale *in loco*. Infine, per prevenire ogni possibile meccanismo di selezione avversa tra i candidati, è importante rafforzare il ruolo degli incentivi.

L'obiettivo della ricerca di Aspen Institute Italia è quello di esaminare la normativa italiana (art. 21, l. 24 dicembre 2012, n. 234; art. 32, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165; d.p.c.m. 30 ottobre 2014, n. 184; ecc.) in una prospettiva comparata, prendendo in considerazione, in particolare, i contesti normativi di Francia e Spagna. L'analisi è condotta in modo tale da consentire l'individuazione delle migliori pratiche e di avanzare proposte per una migliore valorizzazione del percorso all'estero del personale pubblico italiano. Si illustra di seguito l'articolazione della ricerca, che è divisa in tre parti. Il capitolo 1 è dedicato all'esame delle modalità di selezione degli esperti nazionali distaccati; il capitolo 2 esamina il regime giuridico del distacco; il capitolo 3 ha per oggetto la disamina delle modalità con cui avviene il rientro degli esperti; le conclusioni sintetizzano i risultati dello studio.

La valorizzazione dell'esperienza internazionale del personale pubblico

1. LA SELEZIONE DEGLI ESPERTI NAZIONALI DISTACCATI

Il capitolo è dedicato all'esame delle modalità di selezione degli esperti nazionali distaccati. In particolare, si dà conto delle procedure espletate in Italia per il reclutamento degli END, con particolare riferimento agli aspetti organizzativi e a quelli gestionali. Alla disamina della disciplina nazionale si affianca quella delle normative estere. Particolare attenzione è rivolta agli ordinamenti francese e spagnolo. In entrambi i paesi la gestione delle procedure ha un carattere marcatamente centralizzato. Un ruolo di guida è svolto da alcuni organi come il Segretariato di Stato spagnolo per l'Unione europea e il Segretariato generale degli affari europei francese. L'analisi consente di elaborare delle proposte migliorative per il contesto italiano.

1.1. LA SELEZIONE DEGLI ESPERTI IN ITALIA: IL COORDINAMENTO TRA IL MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI E IL DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE EUROPEE

In Italia la disciplina di dettaglio per la selezione degli esperti nazionali distaccati si rinviene nel già citato d.p.c.m. n. 184/2014. Prima di tale atto normativo, le candidature come esperti nazionali distaccati erano frutto esclusivamente degli interessi o degli obiettivi personali dei dipendenti pubblici. Il reclutamento degli esperti, dunque, avveniva in maniera più o meno casuale in base alla conoscenza che i singoli acquisivano sui bandi pubblicati dalla Commissione per le posizioni END. Nonostante si trattasse quasi sempre di buone candidature, il legame tra il sistema paese e gli esperti selezionati era debole o del tutto assente, non portando alcun contributo effettivo alle amministrazioni italiane. Questa situazione è molto migliorata con la presa di coscienza dell'importanza del ruolo degli END e con l'adozione del d.p.c.m. n. 184/2014.

Il numero massimo di posizioni END a cui i dipendenti delle amministrazioni italiane possono accedere contestualmente, secondo l'art. 5 del d.p.c.m. n. 184/2014, è pari a 300. La selezione delle candidature per esperti nazionali distaccati si basa attualmente sull'attività congiunta del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale e del Dipartimento per le politiche europee presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'art. 32, co. 2, d.lgs. n. 165/2001 prevede che il Dipartimento per «le Politiche Europee e il Ministero degli Affari Esteri, d'intesa tra loro a) coordinano la costituzione di una banca dati di potenziali candidati qualificati dal punto di vista delle competenze in materia europea o internazionale e delle conoscenze linguistiche; b) definiscono, d'intesa con le amministrazioni interessate, le aree di impiego prioritarie del personale da distaccare, con specifico riguardo agli esperti nazionali presso le istituzioni dell'Unione europea; c) promuovono la sensibilizzazione dei centri decisionali, le informazioni relative ai posti vacanti nelle istituzioni internazionali e dell'Unione europea e la formazione del

personale, con specifico riguardo agli esperti nazionali presso le istituzioni dell'Unione». In base all'art. 2, d.p.c.m. n. 184/2014, la diffusione delle informazioni relative agli END presso le singole amministrazioni è curata dal Ministero degli affari esteri. In quest'ultimo, l'ufficio affari istituzionali e giuridici per l'UE, incardinato presso la Direzione generale per l'Unione europea, è competente sulla gestione del personale italiano nelle istituzioni europee e degli esperti nazionali distaccati.

Per quanto attiene alle modalità concrete di selezione, due volte all'anno, il Ministero degli affari esteri organizza una riunione con tutti i punti di contatto (o *focal point*) per le posizioni di esperti nazionali istituiti presso ogni amministrazione italiana. Successivamente il Ministero avvia la procedura di selezione, pubblicando sul proprio sito *web* i bandi emanati dalle varie istituzioni europee con le relative scadenze. Le amministrazioni procedono così alla raccolta e alla presentazione delle candidature.

L'istituzione europea di destinazione riceve di solito una candidatura per Stato membro o per posizione. Di norma le istituzioni riceventi compiono la selezione anche in riferimento allo Stato nazionale. Infatti, se uno Stato membro presenta un'unica candidatura, questa è percepita come la candidatura "ufficiale" dello Stato stesso. In passato, accadeva frequentemente che l'Italia presentasse anche quattro o cinque candidature, tutte qualificate, alla stessa istituzione europea. La scarsa propensione a presentare una candidatura unica da parte dell'Italia rendeva più deboli tutti i candidati nazionali offertisi contemporaneamente, con la conseguenza che l'istituzione europea preferiva l'END di un altro Stato membro.

Per evitare questi problemi, ai punti di contatto END presso le singole amministrazioni è richiesto che l'amministrazione presenti un'unica candidatura. Se ciò non avviene, il Ministero degli affari esteri ha facoltà di compiere una valutazione comparativa attraverso gli elementi che ha a disposizione (per esempio, i *curricula*), da confrontare con quelli di altri candidati italiani, arrivati dalla stessa amministrazione o da amministrazioni diverse, e tenendo conto dei criteri di selezione del bando. In questo modo, il Ministero seleziona una sola candidatura da sottoporre all'istituzione europea.

Nel corso degli ultimi otto anni, ossia tra il 2011 e il 2019, il numero di candidature presentate da parte delle amministrazioni ha registrato una continua riduzione. Ciò può essere ricondotto alla difficoltà, da parte di ogni amministrazione, di privarsi di funzionari e autorizzarne distacco per una posizione END della durata di un periodo che può arrivare a quattro anni. Nonostante il calo del numero di candidature trattate, il numero complessivo degli END è aumentato e si colloca intorno a una quota fisiologica analoga ai paesi paragonabili all'Italia (poco più di duecento unità). Nel 2019 gli END erano 217, distribuiti in tutte le istituzioni europee, mentre nel 2011 erano 161. Dal 2014 (anno di entrata in vigore d.p.c.m.) i numeri sono in aumento. I dati del 2020 faranno registrare una leggera flessione sia a causa della pandemia, sia per la proposta di far svolgere questi incarichi in modalità *smart working* dal proprio paese senza fare esperienza nelle istituzioni, bensì in telelavoro con gli strumenti forniti dalla Commissione.

1.2. LA SELEZIONE DEGLI ESPERTI IN FRANCIA: IL RUOLO CENTRALE DEL SEGRETARIATO GENERALE DEGLI AFFARI EUROPEI

La Francia è tra i primi paesi per numero di END nell'Unione europea: dei 751 END presenti presso la Commissione europea al primo giugno 2019, 115 sono francesi, mentre, nel complesso, sono 207 i dipendenti della pubblica amministrazione francese distaccati presso le istituzioni europee. La gestione della mobilità è assegnata al Segretariato generale degli affari europei (SGAE), un organismo posto sotto l'autorità del primo ministro, cui è affidato il coordinamento interministeriale della posizione delle autorità francesi sulle questioni relative all'Unione europea e all'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE). Lo SGAE dà notizia dei posti disponibili presso le istituzioni, ritenuti prioritari. Per poter partecipare alla selezione, i potenziali candidati devono soddisfare alcune condizioni di eleggibilità riferite a nazionalità, ruolo, esperienza e competenze linguistiche.

Le candidature, sponsorizzate dalle amministrazioni d'origine, vengono poi trasmesse, tramite la Rappresentanza permanente francese presso l'Unione europea, alle istituzioni interessate. Gli END possono prestare servizio anche presso il "Servizio europeo per l'azione esterna", il servizio diplomatico dell'Unione europea posto sotto l'autorità dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, solo qualora soddisfino requisiti addizionali di eleggibilità. Altre forme previste per la mobilità in Europa comprendono: i programmi di scambio organizzati a livello dell'Unione europea oppure a livello bilaterale tra paesi per amministrazioni corrispondenti, la carica di consigliere di gemellaggio residente (in missione presso uno dei paesi beneficiari dei finanziamenti dell'Unione nell'ambito di un gemellaggio che dura tra i 12 e i 36 mesi) e il distacco presso l'amministrazione di uno Stato membro dell'Unione o di uno Stato parte dell'Accordo relativo allo Spazio economico europeo.

1.3. LA SELEZIONE DEGLI ESPERTI IN SPAGNA: LE FUNZIONI DEL SEGRETARIATO DI STATO PER L'UNIONE EUROPEA

Per l'amministrazione spagnola, l'attività degli END nelle amministrazioni europee è di grande interesse, poiché si ritiene essenziale il flusso di informazioni derivante da questo canale. La normativa in vigore dispone che la Rappresentanza permanente spagnola presso l'Unione europea, attraverso l'Unità di supporto per la presenza di spagnoli nelle istituzioni dell'Unione europea, pubblici e diffonda gli annunci di posti vacanti. Una volta selezionato un candidato di nazionalità spagnola, l'istituzione (o agenzia) europea invia la comunicazione alla Rappresentanza permanente (attraverso l'unità di supporto), indicando la data prevista per il distacco e la durata dello stesso. La selezione viene successivamente comunicata alla Direzione generale per l'integrazione e il coordinamento degli affari generali dell'Unione europea del Segretariato di Stato per l'Unione europea, che si occupa di contattare l'amministrazione di appartenenza. Questa infine autorizza la partecipazione del dipendente pubblico al programma. Il regime spagnolo attribuisce rilevanza a figure affini agli END come gli esperti nazionali in formazione professionale (ENFP) o i programmi «Erasmus» per le amministrazioni pubbliche. Il Segretario di Stato per l'Unione europea, attraverso la Commissione

interministeriale per gli affari dell'unione europea (CIAUE), compila un elenco di priorità strategiche per la presenza di esperti nazionali spagnoli nelle istituzioni europee. Infine, il Segretario di Stato per l'Unione europea promuove e sostiene l'attuazione da parte delle amministrazioni di attività per creare un *pool* di candidati potenzialmente interessati a partecipare a programmi nazionali di esperti.

1.4. LE PROPOSTE DI RIFORMA. IL RUOLO PROATTIVO DELLE AMMINISTRAZIONI PER I BANDI END E LA MISSIONE DELLA SCUOLA NAZIONALE DELL'AMMINISTRAZIONE

Alla luce della disciplina italiana e della comparazione con le esperienze internazionali esaminate, si possono avanzare le seguenti proposte di riforma dei meccanismi di selezione degli esperti nazionali distaccati.

Innanzitutto, un aspetto che potrebbe essere ulteriormente migliorato nel quadro complessivo dei meccanismi di selezione, soprattutto per fare fronte alla concorrenza delle candidature come END presentate dalle amministrazioni degli altri Stati membri dell'UE, è costituito dalle modalità di determinazione *ab origine* delle posizioni degli esperti bandite dalle istituzioni europee.

Le posizioni messe a bando, infatti, sono frutto della condizione di bilancio delle istituzioni europee e, specialmente in Commissione europea, coprono funzioni lasciate scoperte dai dipendenti europei (per pensionamento o per trasferimento ad altro incarico), per le quali non sia possibile procedere immediatamente a nuove assunzioni. Rispetto a un'assunzione *ex novo*, l'impiego di un END costituisce un risparmio per l'istituzione europea, poiché in genere essa deve corrispondere solo la diaria di missione e, soprattutto, perché gli oneri contributivi restano in capo all'amministrazione d'origine.

In questa prospettiva, l'amministrazione italiana potrebbe avviare un dialogo con le istituzioni europee, individuando preventivamente le unità (all'interno di Commissione, Parlamento o Consiglio) che hanno potenzialmente maggiore necessità di esperti e presso cui sarebbe strategico inviare un END. L'amministrazione italiana, dunque, potrebbe svolgere un ruolo proattivo, proponendo essa stessa alle istituzioni dell'UE la pubblicazione di bandi END in determinate sedi. In tal modo, all'amministrazione italiana non resterebbe che individuare i candidati più competitivi per quelle posizioni.

In questo senso, allora, è opportuno procedere con un processo di pianificazione strategica, in cui sia coinvolto anche il livello politico attraverso i propri uffici di gabinetto, programmando i distacchi sul lungo periodo e non attendendo passivamente di intervenire sulla base delle posizioni aperte dalle istituzioni. Creare una corrispondenza tra istituzione d'origine e istituzione di destinazione, in termini di affinità tematica, valorizzerebbe ulteriormente il periodo svolto all'estero. L'esperto si troverebbe infatti in condizione di rafforzare e accrescere le proprie competenze e conoscenze, facendo leva sull'esperienza maturata in Italia in merito agli stessi temi. Il maggiore ostacolo oggettivo a questa possibile nuova funzione delle amministrazioni nazionali deriva dalle ristrettezze dei rispettivi bilanci, dal momento che sono poche le autorità che possono privarsi di risorse chiave per un certo numero di anni, distaccandole presso le istituzioni europee.

Ulteriori proposte di riforma ruotano attorno alla “missione” della Scuola Nazionale dell’Amministrazione (SNA), già centrale nella formazione iniziale e continua del personale in servizio presso le pubbliche amministrazioni.

La SNA prevede, all’interno del proprio catalogo formativo, un corso per diventare END, proposto con cadenza semestrale. Il corso è svolto presso le sedi della scuola e rivolto al personale interessato a svolgere periodi di distacco END. I responsabili scientifici forniscono nozioni generali sul funzionamento delle istituzioni, informazioni sulle attività da svolgere e suggerimenti su come affrontare il colloquio di selezione. Tra il 2019 e il 2020 hanno partecipato al corso 74 funzionari e 4 dirigenti. Si tratta, tuttavia, di un corso a frequenza facoltativa, da effettuare prima del processo di selezione e il cui completamento non è attualmente considerato funzionale all’accesso a posizioni in istituzioni internazionali.

Proseguendo sul percorso già intrapreso dalla scuola, si potrebbe dunque concepire una maggiore integrazione tra il periodo di formazione e il processo selezione degli esperti nazionali distaccati attraverso i seguenti meccanismi paralleli:

- In primo luogo, l’accesso alle posizioni END, così come implementato attualmente e descritto nel paragrafo 2.1, potrebbe essere preceduto da un corso di formazione obbligatorio per il personale (dirigenziale e non), già selezionato e che si appresta a ricoprire tale posizione. Tale corso, da effettuare nelle settimane immediatamente precedenti alla partenza, potrebbe essere strutturato sul modello dei corsi di *pre-posting* già offerti dalla SNA al personale diplomatico e consolare in procinto di partire. Tali corsi sono svolti in piccoli gruppi (massimo 15 partecipanti), riguardano tematiche specifiche, tra cui la comunicazione istituzionale e sono calibrati anche in relazione alla destinazione.

Si tratterebbe, in tal modo, di strutturare un corso intensivo funzionale a illustrare la centralità del ruolo degli END per il sistema paese e a fornire una metodologia di lavoro comune.

La formazione potrebbe essere articolata in due sezioni, una generale e una settoriale, rivolta ai dipendenti sulla base dell’amministrazione di destinazione e dunque sulle tematiche di competenza. In questo modo si rafforzerebbe la preparazione dei dipendenti interessati dalla mobilità, potenziando, al tempo stesso, un istituto già presente all’interno della SNA, che attualmente non sembrerebbe rivestire una posizione strategica. Una formazione intensiva dedicata alle istituzioni internazionali, al loro funzionamento, nonché, più concretamente, a modalità efficaci di dialogo e interazione (incluso un rafforzamento delle c.d. *soft skills*), fornisce strumenti essenziali a quanti operano in regime di distacco. Inoltre, attraverso l’implementazione di un corso successivo al processo di selezione e da svolgere obbligatoriamente, la stessa scuola potrebbe essere maggiormente coinvolta nel processo di formazione di chi effettivamente diventa END. In tal modo sarebbe possibile altresì strutturare meccanismi di formazione orizzontale tra END, con evidenti ricadute positive durante il distacco.

- In secondo luogo, si potrebbe implementare in misura sostanziale il numero degli allievi dirigenti della pubblica amministrazione che, una volta selezionati tramite il corso-concorso SNA, svolgano il periodo di formazione specialistica all'estero. Questo periodo, per gli allievi dirigenti già dipendenti della pubblica amministrazione, potrebbe effettivamente essere impiegato come distacco END. La possibilità che gli allievi dirigenti svolgano il periodo di formazione specialistica all'estero è ad oggi prevista, ma non effettivamente implementata a regime. L'art. 28, co. 6, d.lgs. n. 165/2001 dispone infatti, che gli allievi dirigenti, «anteriormente al conferimento del primo incarico dirigenziale, frequentano un ciclo di attività formative organizzato dalla Scuola superiore della pubblica amministrazione [...]. Tale ciclo può comprendere anche l'applicazione presso amministrazioni italiane e straniere, enti o organismi internazionali, istituti o aziende pubbliche o private». Si potrebbe così prevedere che una quota dei vincitori del corso-concorso, già dipendenti della pubblica amministrazione, e dunque con una considerevole esperienza e professionalità già acquisita, svolgano il periodo di formazione specialistica, previsto dall'art. 14 del D.P.R. 2004, n. 272, presso un'istituzione europea in qualità di END. Per gli allievi dirigenti che siano già dipendenti di un'amministrazione e che, al termine del corso, proseguiranno il percorso professionale intrapreso, sarebbe dunque la stessa amministrazione di appartenenza a fornire l'assenso al distacco, già durante il periodo di formazione specialistica del corso-concorso. A questo proposito si deve sottolineare che spesso le amministrazioni restano tiepide a ogni proposta di estensione dei periodi di formazione, ancor più se all'estero, per le esigenze di budget e di personale già menzionate. Si potrebbe inoltre valutare di estendere l'indirizzo del legislatore per l'accesso alla dirigenza di prima fascia. L'art 28-bis del d.lgs. 165/2001, prevede infatti, al comma 4 che «i vincitori del concorso [...] anteriormente al conferimento dell'incarico, sono tenuti all'espletamento di un periodo di formazione presso uffici amministrativi di uno Stato dell'Unione europea o di un organismo comunitario o internazionale». Per coloro che non siano dipendenti dell'amministrazione, il periodo END avrebbe così luogo dopo l'assegnazione del dirigente all'amministrazione di destinazione, a seguito del superamento del periodo di prova e anteriormente al conferimento dell'incarico. Anche qui è necessario esaminare la criticità di questa possibilità precisando che quest'ultima proposta si inserirebbe nell'ambito di una compiuta attuazione della norma, posto che a oggi sono privilegiate altre modalità di accesso alla dirigenza di prima fascia, in base all'23 del d.lgs. 165/2001.

Entrambi questi canali garantirebbero una migliore omogeneizzazione della preparazione degli END, definendo inoltre chiarezza sugli obiettivi nell'ottica del sistema paese.

Oltre a intervenire sul miglioramento della fase di selezione, si può valutare l'opportunità di rafforzare la Scuola con un Dipartimento/Servizio dedicato alla mobilità dei dirigenti, per i percorsi nelle istituzioni europee e internazionali. Uno spunto è fornito in tal senso dal caso della Francia. La mobilità all'interno del settore sanitario francese è gestita dal Centro Nazionale di Gestione (CNG), istituzione pubblica a carattere amministrativo, sotto la tutela del Ministero della sanità, che assicura sia il reclutamento sia l'accompagnamento del personale medico durante tutto l'arco della vita professionale.

Tale supporto è organizzato a livello individuale (ad es. attività di *coaching*, bilancio professionale, supporto per la presentazione di candidature) e collettivo (attraverso *atelier* tematici di formazione). L'esperienza del CNG, riconosciuta come una *best-practice* nazionale, potrebbe essere dunque d'ispirazione per attività equivalenti effettuate dalla SNA in ambito italiano. In quest'ottica si potrebbero strutturare attività fondate su una maggiore reciprocità tra amministrazioni nazionali, lavorando così a un "Erasmus" dei funzionari e dei dirigenti.

La valorizzazione dell'esperienza internazionale del personale pubblico

2. IL REGIME GIURIDICO DEL DISTACCO

Nel capitolo si esamina il regime giuridico del distacco. Tale periodo per gli END non può essere inferiore a sei mesi né superiore a due anni e può essere prorogato fino a quattro anni. Solo in casi eccezionali possono essere concesse proroghe per un massimo di due anni supplementari al termine dei quattro anni. Accanto ai programmi END, nel tempo sono stati strutturati gli END in formazione professionale (ENDFP): tirocini della durata non superiore a 3-5 mesi.

In tale contesto, si prendono in considerazione i limiti normativi relativi al numero massimo di END da distaccare e alla durata del distacco, si dà conto degli obblighi e dei diritti a cui sono sottoposti gli esperti distaccati. In tutta Europa, vi sono comitati formali e informali che si occupano di implementare il coordinamento dell'attività degli END. Tra questi, svolge un ruolo importante il CLENAD Internazionale (Comité de Liaison des Experts Nationaux Détachés). Tale organizzazione gestisce i rapporti tra gli END presso le istituzioni europee e gli altri organismi dell'Unione europea, assistendo e rappresentando gli oltre 1200 END europei al servizio delle stesse. Il CLENAD ha il compito di trattare tutte le questioni che riguardano gli END presso i servizi delle istituzioni UE, di coordinare gli sforzi di questi servizi, di rafforzarne le azioni e di rappresentarli presso le autorità dell'Unione e le amministrazioni degli Stati membri. Ogni END è automaticamente membro del CLENAD, fino al momento della cessazione del distacco. In questo quadro, lo scopo del capitolo è verificare quali ruoli svolgano gli esperti nazionali distaccati, comprendere quanta esperienza possano acquisire, misurare la loro crescita professionale e la coerenza del loro percorso lavorativo. Ci si chiede, inoltre, se gli esperti siano supportati e sostenuti nell'attività all'estero dalle amministrazioni nazionali: in questo quadro, utile è la comparazione con i sistemi spagnolo e francese (relativamente anche ad organizzazioni internazionali diverse dall'Unione europea). Infine, si misura l'impatto degli END nel raccordo tra le politiche nazionali e quelle sovranazionali: per esempio, quanto gli END italiani contribuiscono alla fase ascendente del diritto dell'Unione europea?

2.1. LA DISCIPLINA ITALIANA: I DEBOLI CONTATTI TRA GLI END E LE AMMINISTRAZIONI NAZIONALI

In generale, gli esperti nazionali distaccati hanno un proprio statuto, sulla base del quale il contatto con l'esterno per quello che riguarda la trattazione di materie d'ufficio viene abbastanza limitato dalla struttura da cui dipendono. Gli esperti non hanno funzioni direttive o gestionali nell'istituzione, svolgendo per lo più compiti ausiliari e istruttori rispetto alla struttura dirigenziale. Ciò è dovuto anche al fatto che permane un

collegamento tra gli esperti nazionali e gli interessi dello Stato di appartenenza; non è un caso, infatti, che gli END non possano rappresentare le istituzioni europee negli organi collegiali (così è stabilito dalle *Staff Regulation*).

La disciplina italiana del distacco è prevalentemente contenuta nel d.p.c.m. n. 184/2014. L'art. 4, in particolare, prevede che il Ministero degli affari esteri, di intesa con la Presidenza del Consiglio, informi gli END «sulle priorità del sistema Paese nel settore in cui essi operano» (co. 1). Agli END è prescritto di mantenere «i contatti con l'amministrazione di appartenenza, secondo modalità indicate da quest'ultima all'inizio del distacco stesso» (co. 2). A cadenza almeno annuale, inoltre, gli END devono trasmettere all'amministrazione di appartenenza una relazione sul servizio prestato (co. 2). Al termine del distacco, inoltre, gli END e le amministrazioni di appartenenza presentano una relazione alla Presidenza e al Ministero «sugli esiti del servizio prestato e sul raggiungimento delle priorità del sistema Paese nel settore in cui hanno operato». Mentre l'art. 4 riguarda il distacco presso le istituzioni dell'Unione europea, l'art. 7 detta norme analoghe a quelle dell'art. 4 con riferimento al distacco presso sedi internazionali. In sostanza, il coordinamento tra amministrazioni nazionali ed END è ben disciplinato nella fase iniziale (si indicano le priorità all'esperto) e nella fase finale del distacco (si richiede una relazione sull'attività svolta). Sempre ai fini del coordinamento, poi, si prevede, all'art. 3, d.p.c.m. n. 184/2014, che la Presidenza e il Ministero organizzano periodici incontri per monitorare l'attività del personale distaccato. Gli END italiani si riuniscono una volta l'anno in assemblea generale (di norma durante una delle prime settimane dell'anno) ed eleggono il consiglio direttivo. Quest'ultimo si riunisce con cadenza mensile a Bruxelles; in occasione della prima seduta, il consiglio nomina un presidente, un vicepresidente ed un segretario.

Un altro attore che si occupa del coordinamento degli END in servizio presso le istituzioni europee è la Rappresentanza permanente presso l'UE, che ha contatti frequenti e costanti con la sezione italiana del CLENAD, sia su singole questioni, sia per definire un calendario di riunioni di coordinamento, svolte periodicamente con END italiani. Ogni amministrazione nazionale o quasi ha un esperto presso la Rappresentanza per seguire il settore di propria competenza. Ciascuno è messo in contatto con gli esperti del proprio settore. Ciò nonostante, il coordinamento non è sempre puntuale, tanto che alcuni funzionari iniziano il periodo da esperti mettendosi in contatto con la Rappresentanza solo successivamente. Da questo punto di vista, al contrario, dovrebbe essere sempre l'amministrazione di provenienza a comunicare la presenza di un END alla Rappresentanza. Il problema del coordinamento è centrale, dal momento che, se è poco efficace, si traduce in una scarsa proattività dell'Italia a manifestare i propri interessi nella fase di preparazione delle norme europee e di definizione e di attuazione dei programmi e dei progetti comuni europei.

Infine, è importante richiamare il ruolo svolto dalla sezione italiana del CLENAD che raggruppa tutti gli END italiani presso le Istituzioni e gli organismi dell'UE, al momento circa 150.

2.2. LA DISCIPLINA FRANCESE: IL PERCORSO ALL'ESTERO COME OPPORTUNITÀ DI CRESCITA PROFESSIONALE

Nonostante la terminologia europea utilizzi la nozione di esperto nazionale “distaccato”, dal punto di vista della legislazione francese occorre fare riferimento alla condizione di *mise à disposition* o “disponibilità al servizio”, secondo le condizioni previste al titolo II dello Statuto generale dei funzionari (legge n. 84-16 dell'11 gennaio 1984 su disposizioni statutarie relative alla funzione pubblica dello Stato, art. 42) e dal decreto n. 85-986 del 16 settembre 1985 e successive modificazioni relativo alla disciplina specifica di alcune posizioni dei funzionari dello Stato. I dipendenti END sono tenuti a svolgere un colloquio su base annuale e sono sottoposti a una valutazione con il proprio superiore gerarchico nell'istituzione d'accoglienza. Questo processo è funzionale per l'avanzamento nella carriera, poiché permette di beneficiare di eventuali promozioni di grado o in ruolo superiore. Oltre a questa soluzione, la mobilità è prevista anche in forma di “distacco”, ad esempio presso organismi internazionali o amministrazioni di altri Stati. A ciò si aggiunga che il Ministero dell'Europa e degli affari esteri, al di là del concorso, seleziona annualmente dei dipendenti per diverse tipologie di incarico. Per completezza, occorre ricordare che i funzionari selezionati attraverso la Scuola Nazionale dell'Amministrazione dal 1964 sono sottoposti all'obbligo di “mobilità statutaria”. Il completamento di questa esperienza, della durata fissa di due anni, costituisce un requisito necessario per l'accesso a incarichi superiori di direzione dello Stato nell'amministrazione sia centrale che territoriale. Tale mobilità prevede una durata fissa di due anni. Se, fino al 2008, poteva essere resa anche in organismi internazionali, ora invece può essere svolta solo all'interno del Paese o a sezioni dell'Amministrazione francese all'estero. La disciplina di riferimento per questa fattispecie è contenuta nel decreto n. 2015- 1439 del 6 novembre 2015.

2.3. LA DISCIPLINA SPAGNOLA: LA COMMISSIONE DI SERVIZIO E I RAPPORTI REGOLARI CON L'AMMINISTRAZIONE

Al personale che partecipa al programma di esperto nazionale distaccato viene assegnata una “commissione di servizio”, ovvero una figura simile alla figura italiana del “comando”. L'END riceve la retribuzione dalla sua amministrazione durante l'intero periodo di distacco (END senza costi), salvo che non sia previsto diversamente dalla selezione. Gli END sono chiamati a svolgere le funzioni loro affidate con obiettività e imparzialità e adempiendo al loro dovere di lealtà nei confronti delle istituzioni europee. Il programma richiede che l'END mantenga i contatti con la propria amministrazione nazionale per consentire lo scambio di informazioni ed esperienze. Allo stesso modo, l'END è chiamato a mantenere contatti regolari con il corrispondente Consigliere della Rappresentanza permanente presso l'Unione europea.

2.4. LE PROPOSTE DI RIFORMA. POTENZIARE IL RUOLO DEGLI END NELLA DEFINIZIONE DELLE POLITICHE EUROPEE

Dal momento che attualmente il ruolo degli esperti nazionali distaccati italiani non è adeguatamente valorizzato, si avanzano alcune proposte di riforma. In generale, occorre rafforzare il collegamento tra gli esperti nazionali distaccati e le amministrazioni nazionali, affinché vi sia un costante e proficuo dialogo tra amministrazioni di provenienza e di destinazione. Gli esperti, in particolare, potrebbero svolgere un ruolo di raccordo fondamentale tra le amministrazioni italiane, le imprese italiane e le amministrazioni europee, allo scopo di favorire la tutela dell'interesse nazionale italiano. A questo scopo, occorrerebbe in primo luogo rafforzare il contatto tra l'Amministrazione di appartenenza e gli END, per creare un rapporto continuativo con gli END e che, al tempo stesso, ne accresca la visibilità. La frequenza di rendicontazione, attualmente prevista su base annuale, dovrebbe essere dunque aumentata, anche attraverso l'utilizzo di forme di comunicazione più snelle ed informali (per esempio, note, appunti, scambi telefonici o via *e-mail*), come già accade per alcune amministrazioni, come la Difesa che seguono costantemente le proprie unità in distacco. Si potrebbe poi prevedere, in particolare, un momento di confronto istituzionale presso il RPUE ovvero anche all'interno del CLENAD tra gli END, le amministrazioni nazionali e le imprese italiane, secondo il modello di una sorta di «conferenza di servizi», nella quale si diano indicazioni all'esperto sulle priorità o sulle specifiche esigenze nazionali in ambito europeo. La possibilità della partecipazione delle categorie produttive al processo di formazione degli atti dell'Unione è in effetti prevista dall'art. 28 della l. 234/2012, tuttavia questo meccanismo non sembra essere, ad oggi, sufficientemente implementato. Gli esperti potrebbero così svolgere il ruolo di «antenne» nella fase ascendente del diritto dell'UE, contribuendo al coordinamento della posizione italiana su temi di interesse e ad un più efficace utilizzo dei fondi strutturali dell'Unione. Affinché ciò sia effettivo, è necessario prevedere meccanismi di interlocuzione continua e di coordinamento con il DPE e con la Rappresentanza permanente italiana presso l'UE. Tale coordinamento potrebbe essere assicurato valorizzando il ruolo del Dipartimento delle politiche europee e del Ministero degli affari esteri come già previsto dagli artt. 4 e 7, d.p.c.m. n. 184/2014. Anziché limitare il coordinamento alle sole relazioni finali degli END, si potrebbe prevedere che il Ministero e la Presidenza insieme svolgano a cadenza periodica, o quando ve ne sia necessità, delle riunioni tematiche con gli END e le amministrazioni di appartenenza, nel rispetto del diritto dell'Unione europea. Si tratta, in pratica, di valorizzare ancora di più l'art. 3, d.p.c.m. n. 184/2014. Allo stesso modo, in particolari sedi geografiche che vedono una maggiore presenza di esperti nazionali distaccati da differenti amministrazioni, sarebbe opportuno promuovere un maggiore coordinamento locale tra gli esperti e un dialogo più costante anche con le rappresentanze di categoria, imprenditoriali o territoriali italiane ivi presenti. Questo favorirebbe anche la continuità e la fluidità nello scambio di informazioni. I circa 200 END italiani attualmente in servizio costituirebbero così una «cellula di intervento operativo» sia all'interno delle istituzioni in cui prestano servizio sia tra amministrazioni.

La valorizzazione dell'esperienza internazionale del personale pubblico

3. LA VALORIZZAZIONE AL RIENTRO

Il capitolo ha per oggetto la disamina delle modalità con cui avviene il rientro degli esperti al termine del periodo di distacco. In particolare, lo scopo è verificare se gli esperti, dopo avere auspicabilmente maturato alti livelli di professionalità all'estero, siano destinati allo svolgimento di funzioni e mansioni loro consoni una volta tornati nelle amministrazioni nazionali. Ci si chiede, infatti, se esistano procedure di valorizzazione dei ruoli degli esperti nazionali e se le competenze acquisite all'estero contribuiscano a modernizzare le amministrazioni di appartenenza o a renderle più efficienti. In particolare, ci si domanda se la disciplina italiana che regola il rientro sia adeguata. Al quesito si tenta di rispondere anche osservando le esperienze straniere, in particolare di Francia e Spagna. È importante evidenziare che alcune criticità, emerse in ambito italiano, si riscontrano anche in altre realtà (per esempio in Francia), in particolare relativamente all'assenza di percorsi predefiniti per la valorizzazione dell'esperienza internazionale. Occorre precisare, inoltre, che il tema può essere rilevante anche ai fini di facilitare il rientro in Italia di chi ha svolto attività di ricerca e istituzionale all'estero.

3.1. IL RIENTRO IN ITALIA: L'ESPERIENZA END COME TITOLO DI VALUTAZIONE EVENTUALE

La normativa italiana prevede che, al termine del periodo di distacco, gli END sono tenuti a redigere una relazione sull'attività svolta da inviare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero degli affari esteri (artt. 4 e 7, d.p.c.m. n. 184/2014). In base all'art. 32, co. 4, d.lgs. n. 165/2001 «l'esperienza maturata all'estero costituisce titolo preferenziale per l'accesso a posizioni economiche superiori o a progressioni orizzontali e verticali di carriera all'interno dell'amministrazione pubblica». Inoltre, ai sensi dell'art. 9, co. 1, d.p.c.m. n. 184/2014, «l'esperienza maturata con il distacco all'estero è titolo preferenziale valutabile, a parità di altre condizioni, per l'accesso a posizioni economiche superiori o a progressioni [...] di carriera all'interno dell'amministrazione di appartenenza». Inoltre, l'art. 9, co. 2, prevede solo che l'amministrazione «tenga conto» dell'esperienza maturata all'estero nell'assegnazione del dipendente al rientro.

La valutazione, al momento, funziona in maniera 'indiretta'. L'esperienza svolta nel periodo END, confluisce infatti nel cumulo delle esperienze svolte all'estero a vario titolo che possono essere fatte valere dal dipendente per avanzamento orizzontale (se previste dal bando) o verticale (ad esempio per procedure di selezione previste dall'art. 19, d.lgs. n. 165/2001).

Tale periodo di distacco non costituisce inoltre né requisito abilitante all'ammissione alle procedure concorsuali previste per l'accesso alla qualifica dirigenziale, *ex art. 28 del*

d.lgs. n. 165/2001, né titolo preferenziale per la compilazione delle graduatorie all'intero di tali procedure, *ex art. 5, co. 4, del D.P.R. 1994, n. 487*. Il regime di rientro, dunque, non presenta evidenti incentivi per chi voglia svolgere un periodo di distacco all'estero. Di fatto, lo svolgimento del periodo all'estero non è adeguatamente valorizzato.

Un altro fenomeno negativo è l'emigrazione di un certo numero di funzionari pubblici italiani che non rientrano nel sistema amministrativo nazionale. Poiché l'esperienza END risulta spesso gratificante, specialmente se paragonata al trattamento che attende gli END al rientro nell'amministrazione di provenienza, può capitare che alcuni funzionari si impegnino a prolungare il periodo di distacco oppure cerchino di trasformarlo in un impiego permanente o semi-permanente presso le istituzioni sovranazionali che li accolgono. Dal punto di vista dell'amministrazione questo non dovrebbe succedere, trattandosi di una vera e propria patologia del sistema. Occorre evitare questo genere di situazioni, garantendo alle persone che hanno fatto il distacco di essere valorizzati al ritorno, sia in termini di posizioni occupate che di possibilità di carriera. Questa valorizzazione dovrebbe partire dalla revisione delle regole di funzionamento interno delle singole amministrazioni che tendono a penalizzare l'assenza prolungata. Serve un reinserimento che non sia percepito come punitivo e che si basi anche sulle valutazioni ottenute per l'operato in Europa.

In altri paesi, al contrario, la valorizzazione si fonda sulla misurazione di obiettivi di professionalità conseguiti durante il periodo del distacco. In tal senso, è emblematico l'esempio della Danimarca, i cui esperti mantengono stretti legami con le amministrazioni d'origine e possono essere promossi al loro rientro nel caso del conseguimento di determinati obiettivi professionali.

3.2. IL RIENTRO IN FRANCIA: LA DISCREZIONALITÀ DELL'AMMINISTRAZIONE D'ORIGINE NELLA VALORIZZAZIONE DEGLI END

Al termine del periodo di distacco, gli END possono ottenere una "lettera di missione" dall'amministrazione presso la quale hanno svolto il servizio, al fine di facilitare la successiva valutazione delle competenze sviluppate dall'esperto nel periodo di permanenza all'estero. Il rientro deve essere predisposto con sufficiente anticipo, in collaborazione con il Dipartimento del personale dell'amministrazione d'origine, al fine di organizzare i necessari passaggi preparatori e di garantire un'adeguata valorizzazione dell'esperienza maturata. La normativa francese prevede inoltre che, al termine del periodo di distacco, gli END redigano un "rapporto di fine missione", contenente dettagli sull'esperienza acquisita e sull'istituzione destinataria. La valorizzazione è dunque lasciata alla discrezionalità dell'amministrazione d'origine, in assenza di un percorso di crescita formalizzato.

3.3. IL RIENTRO IN SPAGNA: I MECCANISMI INFORMALI DI VALORIZZAZIONE DEGLI END

Al rientro, non sembra essere previsto un percorso definito per la progressione verticale dei funzionari che abbiano svolto il distacco END. L'*Estatuto Basico del Empleado Publico* (Ley n. 7/2007, c.d. EBEP) ha recentemente dedicato, per la prima volta, un intero articolo (l'art. 13) alla dirigenza pubblica. Il personale rientrante nel *sistema de libre designación*, non è del tutto sovrapponibile ai nostri dirigenti non generali, attesa la marcata connotazione fiduciaria che caratterizza il sistema di nomina. Dunque, è all'interno delle procedure di scelta del personale dirigenziale che possono trovare luogo meccanismi informali di valorizzazione dell'esperienza END.

3.4. LE PROPOSTE DI RIFORMA. LE PROGRESSIONI ORIZZONTALI E VERTICALI PER CHI RIENTRA DALL'ESTERO

Dal momento che il distacco all'estero non risulta adeguatamente valorizzato, si avanzano delle proposte sulla disciplina del rientro dal periodo all'estero. In particolare, tali proposte possono essere lette congiuntamente a quelle della selezione degli END, formulate al Paragrafo 1.4. Attraverso la realizzazione dei canali di reclutamento già descritti, infatti, si potrebbe pensare a meccanismi di rientro distinti.

Relativamente a coloro (dirigenti e funzionari) che accedono al distacco END a seguito del corso dedicato, questo costituirebbe effettivo carattere di *fast track* verso progressioni orizzontali e verticali. Relativamente alla progressione orizzontale, al termine del periodo END, i funzionari potrebbero essere agevolati dalle relative amministrazioni nella progressione orizzontale e i dirigenti potrebbero ambire a incarichi di maggiore rilievo, anche sul piano internazionale. Affinché tali disposizioni siano effettive, sarebbe necessario un coinvolgimento delle amministrazioni impegnate in un meccanismo di valutazione congiunta con la Presidenza del Consiglio (Dipartimento delle politiche europee). A seguito di valutazione positiva da parte di entrambe le amministrazioni, si potrebbe consentire la progressione orizzontale diretta dei funzionari o agevolare il dirigente nel conferimento di incarico di maggiore rilevanza, anche sul piano internazionale. In quest'ottica, è utile richiamare la buona pratica svolta del Ministero della Difesa, che, nel processo di valutazione per le progressioni del personale appartenente alle forze armate, tiene conto dei periodi svolti all'estero in posizioni di comando e della valutazione ricevuta al termine degli stessi, attribuendo a tali esperienze titolo qualificante.

Relativamente ai meccanismi di progressione verticale, l'art. 28, co. 5, d.lgs. n. 165/2001 stabilisce che «la Scuola superiore della pubblica amministrazione [definisce] le modalità di svolgimento delle selezioni, prevedendo anche la valutazione delle esperienze di servizio professionali maturate». Alla luce del disposto normativo, lo svolgimento dell'attività END potrebbe costituire requisito abilitante all'ammissione alle procedure concorsuali previste per l'accesso alla qualifica dirigenziale. In questo modo, il 'distacco END' intende trasformarsi in un 'percorso END'. Questo avrebbe la natura di vero e proprio *fast track* per i più giovani che potrebbero accedere al concorso dirigenziale con un requisito alternativo all'anzianità minima di servizio (di norma prevista in 5 anni) e ai

titoli di studio successivi alla laurea. Resta inteso che, affinché lo svolgimento dell'attività END o, in alternativa, lo svolgimento di un'attività quinquennale svolta presso istituzioni estere in posizioni equivalenti, possa costituire requisito abilitante per l'accesso alla procedura concorsuale, sarebbe necessario un intervento normativo.

Si potrebbe altresì prevedere una prova concorsuale orientata a chi ha svolto il 'percorso END'. Come indicato nel par. 3.1, ad oggi, questo periodo è considerato oggetto di valutazione per l'accesso agli incarichi dirigenziali *ex art. 19*, ma non costituisce titolo né per la partecipazione alle procedure concorsuali per l'accesso al ruolo della dirigenza di seconda fascia, né titolo preferenziale all'interno delle stesse. Istituito una prova concorsuale per l'accesso alla seconda fascia della dirigenza, dedicata a chi ha svolto il percorso END, si intenderebbe attribuire al periodo svolto all'estero carattere qualificante.

In tal senso si potrebbe rafforzare l'apparato normativo attuale, conferendo all'esperienza END la qualifica di titolo preferenziale anche per l'accesso alla dirigenza di prima fascia. La partecipazione al percorso END, infatti, potrebbe evolvere in una qualifica in grado di garantire punti aggiuntivi ai candidati in sede concorsuale. Il numero di punti assegnato risulterebbe da un'analisi complessiva, ad opera della Commissione concorsuale, che valuti, tra le altre cose, la durata del distacco, l'incarico ricoperto e il giudizio espresso dall'Istituzione di destinazione sul servizio svolto.

Tuttavia, anche qui è utile richiamare che l'accesso alla prima fascia nella maggior parte dei casi si acquisisce sulla base dell'art. 23 del d.lgs. 165/2001 e che il dispositivo dell'art. 28-*bis*, che prevede un concorso competitivo per l'accesso alla prima fascia, resta finora parzialmente inattuato.

Infine, nella prospettiva di una compiuta attuazione dall'art. 28-*bis* del d.lgs. n. 165/2001, le selezioni concorsuali menzionate potrebbero essere volte ad alte professionalità in servizio presso istituzioni dell'Unione o internazionali. L'art 28-*bis* prevede, al comma 3, che per l'accesso alla qualifica di dirigente della prima fascia, le amministrazioni «tengono in particolare conto [...] del personale appartenente all'organico dell'Unione europea in virtù di un pubblico concorso organizzato da dette istituzioni». Questo canale potrebbe costituire una preziosa occasione per la pubblica amministrazione di acquisire alte professionalità già in servizio presso istituzioni internazionali, anche in seno all'Unione Europea. Tali figure professionali ricoprirebbero un ruolo chiave per una maggiore professionalizzazione e internazionalizzazione della PA, che sempre più spesso si trova ad agire in contesti internazionali e altamente qualificati.

La valorizzazione dell'esperienza internazionale del personale pubblico

CONCLUSIONI

Nell'ambito dell'Unione Europea, l'Italia potrebbe avere migliore collocazione strategica su molti *dossier* europei riducendo ogni residuo *gap* di rappresentanza istituzionale relativamente al ruolo degli Esperti Nazionali Distaccati (END).

Nell'analisi si è inteso evidenziare come l'esperto nazionale distaccato, spesso inteso come mera figura di rappresentanza o di scambio di buone pratiche amministrative, svolga in realtà un prezioso compito di raccordo nel processo di integrazione europea e lo stesso possa giocare un ruolo strategico sia nel processo di *drafting* normativo sia nella più complessa fase ascendente degli atti dell'Unione. A ciò si aggiunga, inoltre, che la posizione degli esperti si rivelerà sempre più decisiva alla luce del necessario coordinamento tra le istituzioni europee e le amministrazioni nazionali nell'ambito dei progetti connessi al programma *Next Generation EU*.

Dall'esame svolto sulle modalità di selezione degli END, sul regime giuridico del distacco e sulle modalità di rientro degli esperti, emergono margini di riforma dell'istituto.

La preparazione degli esperti nazionali potrebbe infatti essere rafforzata e meglio coordinata, così che tali figure professionali possano effettivamente svolgere per il sistema Paese il prezioso ruolo di «antenne» sul campo, all'interno del processo di formazione degli atti dell'Unione. Relativamente alle modalità di incentivo al rientro, si propone di trasformare tale periodo di distacco in un 'percorso' indirizzato alla progressione professionale. Un simile percorso, soggetto ad un equo ed efficace sistema di incentivi, costituirebbe uno strumento fondamentale per lo sviluppo e la valorizzazione del personale della PA. Spesso, i funzionari e i dirigenti in servizio presso l'amministrazione italiana non hanno svolto un *cursus europeo* e ciò contribuisce allo scollamento tra la qualificazione degli stessi e la natura delle questioni da affrontare, dotate di un impatto sempre più pervasivo sul tessuto economico, finanziario e istituzionale dei paesi membri. In questa prospettiva, la pubblica amministrazione potrebbe attingere altresì da alte professionalità, in servizio presso istituzioni dell'Unione o internazionali. Tali figure ricoprirebbero un ruolo chiave nell'ottica di più efficace internazionalizzazione della PA, che sempre più spesso si trova ad agire in contesti internazionali e altamente qualificati.

La valorizzazione dell'esperienza internazionale del personale pubblico

RIFERIMENTI NORMATIVI E BIBLIOGRAFICI

Principali riferimenti normativi nazionali:

- Art. 21, l. 24 dicembre 2012, n. 234. Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (G.U. 4 gennaio 2013, n. 3).
- Artt. 19, 28, 28-bis, 32, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche (G.U. 9 maggio 2001, n. 106).
- D.p.c.m. 30 ottobre 2014, n. 184. Regolamento di attuazione relativo ai distacchi del personale della pubblica amministrazione presso l'Unione Europea, le organizzazioni internazionali o Stati esteri (G.U. 15 dicembre 2014, n. 290).

Principali riferimenti di diritto dell'Unione europea:

- Art. 197, Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).
- European Commission Decision of 12.11.2008 laying down rules on the secondment to the Commission of national experts and national experts in professional training.
- European Commission – Information to the Permanent Representations. Adaptation of allowances of seconded national experts. ARES(2019)7400470.

Riferimenti di diritto francese e spagnolo:

- Legge n.84-16 dell'11 gennaio 1984 su disposizioni statutarie relative alla funzione pubblica dello Stato
- Decreto n°85-986 del 16 settembre 1985 relativo al regime specifico di alcune posizioni dei funzionari di Stato e ad alcune modalità di cessazione definitive delle funzioni (J.O. del 20 settembre 1985)
- Circolare del 26 settembre 2006 del Primo Ministro relativa alla disponibilità degli esperti presso le istituzioni europee e agli scambi tra funzionari
- Ministero della Funzione Pubblica, Circolare del 3 aprile 2017
- Ordinanza PCI 614/2019 del 21 maggio, che contiene l'accordo del Consiglio dei Ministri del 16 aprile 2019 (BOE del 6 giugno 2019)

Riferimenti bibliografici:

- ANTONELLI V. – LA SPINA A. (a cura di), *I dirigenti pubblici e i nodi del cambiamento. Scenari e prospettive in Italia e in Europa*, Roma, Luiss University Press, 2010;
- BATTINI S., *Il rapporto di lavoro con le pubbliche amministrazioni*, Padova, Cedam, 2000;
- BATTINI S., *Il principio di separazione fra politica e amministrazione in Italia: un bilancio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2012, n. 1, p. 39 ss.;
- BATTINI S., *Una nuova stagione di riforme amministrative*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, n. 11, p. 1017;
- BATTINI S., *Responsabilità e responsabilizzazione dei funzionari e dipendenti pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, n. 1, p. 53 ss.;
- BATTINI S., *La riforma della pubblica amministrazione. Le norme sul personale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, n. 5, p. 621 ss.;
- BERTHIER P. e ROGER A., *Le retour de mobilité internationale: rupture et opportunité. 20ème congrès du réseau des IAE*, 2010.
- CASINI L. (a cura di), *Venti anni di politica e amministrazione in Italia*, Bologna, il Mulino, 2016;
- CASINI L., *Politica e amministrazione “the Italian style”*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2019, n. 1, p. 13 ss.;
- CASSESE S. – FRANCHINI C. (a cura di), *L'amministrazione pubblica italiana. Un profilo*, Bologna, il Mulino, 1994;
- CASSESE S., *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, in *Lav. nelle p.a.*, 2003, n. 2, p. 231 ss.;
- CASSESE S., *Dall'impiego pubblico al lavoro con le pubbliche amministrazioni: la grande illusione?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, n. 3, p. 313 ss.;
- CASSESE S., *La qualità delle politiche pubbliche, ovvero del metodo nel governare*, in *Il Mulino*, 2013, n. 3, p. 411 ss.;
- D'ALESSIO G. (a cura di), *L'amministrazione come professione. I dirigenti pubblici tra spoils system e servizio ai cittadini*, Bologna, il Mulino, 2008;
- D'ALESSIO G., *La nuova disciplina della dirigenza nel disegno di legge sulla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*, in *Lav. nelle p.a.*, 2015, n. 1, p. 1 ss.;
- D'ALTERIO E., *La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, n. 5, p. 639 ss.;
- D'ALTERIO E., *Il lungo cammino della valutazione nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, n. 5, p. 570 ss.;
- GARDINI G., *La dirigenza pubblica in cerca di identità. Riflessioni alla luce di una riforma interrotta*, in *Dir. pubbl.*, 2017, n. 1, p. 155 ss.;
- GARILLI A., *Il lavoro alle dipendenze della p.a. dopo la “riforma Madia”. Breve storia di una riforma incompiuta*, in *Giur. it.*, 2018, p. 985 ss.;
- MATTARELLA B.G., *Il lavoro pubblico*, in B.G. MATTARELLA – E. D'ALTERIO (a cura di), *La riforma della pubblica amministrazione. Commento alla Legge 124/2015 (Madia) e ai decreti attuativi*, Milano, Edizioni del Sole 24 Ore, 2017, p. 319 ss.;
- MATTARELLA B.G., *Burocrazia e riforme. L'innovazione nella pubblica amministrazione*, Bologna, il Mulino, 2017;
- NAPOLITANO G., *Le riforme amministrative in Europa all'inizio del ventunesimo secolo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, n. 2, p. 611 ss.;
- PETRONI A.M., *Le riforme della pubblica amministrazione in Italia: una valutazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2013, n. 5, p. 537 ss.;
- RENSHAW P., *Seconded National Experts and Global Mobility*, Working paper, 2015;
- SAVINO M., *Le riforme amministrative in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2005, n. 2, p. 435 ss.;
- SAVINO M., *Le riforme amministrative: la parabola della modernizzazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2015, n. 2, p. 641 ss.

ASPEN COLLECTIVE MIND

La valorizzazione dell'esperienza internazionale del personale pubblico

AUTORI ⁴

COORDINAMENTO SCIENTIFICO:

MASSIMO MASSELLA DUCCI TERI, Membro del Comitato Esecutivo, del Comitato Nomine e Garanzia e del Consiglio Generale di Aspen Institute Italia, Avvocato Generale dello Stato Emerito.

REDAZIONE SCIENTIFICA:

ALBERTO CAGNAZZO, *Aspen Junior Fellow* di Aspen Institute Italia, Dirigente del Gabinetto del Ministro dello Sviluppo Economico.

VALERIA CIPOLLONE, *Aspen Junior Fellow* di Aspen Institute Italia, Funzionaria del Dipartimento del Tesoro del Ministero dell'Economia e delle Finanze, Direzione Regolamentazione e Vigilanza del Sistema Finanziario.

GIORGIO MOCAVINI, *Aspen Junior Fellow* di Aspen Institute Italia, Ricercatore in istituzioni di diritto pubblico al Dipartimento di scienze politiche e delle relazioni internazionali dell'Università degli Studi di Palermo. Ha conseguito l'abilitazione a professore di seconda fascia in diritto amministrativo.

COORDINAMENTO ORGANIZZATIVO:

FRANCESCO LEOPARDI DITTAIUTI, *Senior Advisor - Aspen Junior Fellows, Alta Formazione, Ricerca*, Aspen Institute Italia.

⁴ Le opinioni espresse nel presente Documento sono di esclusiva responsabilità degli Autori e non sono riferibili alle rispettive Istituzioni di appartenenza.



Piazza Navona 114 - 00186 Roma
Via Vincenzo Monti 12 - 20123 Milano
info@aspenninstitute.it

Tel: +39 06 45.46.891
Tel: +39 02 99.96.131
<http://www.aspenninstitute.it>